

Améliorer la gouvernance de la sécurité alimentaire



ENTRE LE « TOUT MARCHÉ » ET LE « TOUT ÉTAT », les pays sahéliens cherchent de nouvelles formes de gouvernance de la sécurité alimentaire qui combinent les interventions des multiples acteurs publics et privés. Ils recherchent par la concertation et l'action collective à créer les conditions d'un respect du droit à l'alimentation pour tous.

Après les Indépendances, les approches se sont le plus souvent inscrites dans la tradition de construction d'un État fort, centralisateur et interventionniste. Dans le domaine agricole et alimentaire, cela s'est traduit par une volonté de réguler le marché au travers d'offices publics bénéficiant du monopole de la commercialisation (voir fiche A1). Si l'ajustement financier est le plus souvent évoqué pour justifier la libéralisation, l'argument de l'inefficacité des interventions publiques à garantir un fonctionnement efficace des économies alimentaires, dans le double intérêt des producteurs et des consommateurs, n'en a pas été moins déterminant. C'est alors au marché que l'on a confié le soin d'assurer la sécurité alimentaire des populations, en conservant seulement une possibilité d'intervention publique en cas de crise alimentaire grave. Ceci se fait au travers de l'entretien et de la mobilisation ciblée du stock national de sécurité.

Dès cette époque va s'instaurer une « approche duale » qui continue, encore aujourd'hui, de régir pour l'essentiel les interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire. En temps normal, autrement dit en l'absence de crise grave, le marché et ses opérateurs privés (producteurs, commerçants, etc.) ont de fait la responsabilité de gérer la sécurité alimentaire, et l'État s'abstient de toute intervention qui pourrait théoriquement biaiser le fonctionnement du marché. Il va se limiter en pratique à réduire les dissymétries dans l'accès à l'information, de sorte que tous les acteurs de la chaîne puissent négocier sur des bases équitables. La mise en place des systèmes d'information sur les marchés s'inscrit précisément dans cette perspective. En période

de de crise, à l'inverse, les acteurs publics — l'État bien sûr, mais aussi les organisations internationales et les agences d'aide — vont reprendre leur rôle de « garant de la sécurité alimentaire ». Il vont en fait pallier les défaillances du marché et son incapacité à satisfaire la demande alimentaire. Ces défaillances de marché, dont les acteurs publics tirent la légitimité de leur intervention, ne sont en général pas considérées comme relevant de la responsabilité des acteurs, quels qu'ils soient, mais avant tout comme le résultat d'aléas naturels. Les hausses de prix ne sont imputées qu'aux seuls déficits d'offre de production.

MIEUX D'ÉTAT ET PLUS D'ACTEURS PRIVÉS

C'est précisément ce partage des rôles : « le marché en temps normal, les budgets publics en cas de crise », qui s'avère aujourd'hui totalement inadapté. En considérant la sécurité alimentaire dans sa définition internationale (voir encadré fiche B), il va de soi que celle-ci n'est pas assurée pour l'ensemble des Sahéliens, même hors des périodes de crise climatique. La campagne 2001-2002 est symptomatique à cet égard : alors que les productions agricoles ont été bonnes dans l'ensemble du Sahel, les indicateurs de sécurité alimentaire ne sont pas immédiatement « passés au vert », loin s'en faut. Les marchés, par exemple, n'ont jamais enregistré des prix aussi élevés, même par rapport aux années où les récoltes étaient nettement moins bonnes. Les ménages confrontés à des difficultés d'accès à l'alimentation liées à la faiblesse de leurs ressources sont dans une situation de



crise quasi structurelle. Pour eux, du fait de leur très faible pouvoir d'achat, la défaillance du marché est quotidienne. Or, au cours des 15-20 dernières années, les politiques publiques, soutenues par les donateurs, n'ont pas considéré le rôle de garant de la sécurité alimentaire structurelle comme étant de leur ressort, estimant, implicitement, que l'alimentation était un bien strictement « privé ».

Les débats qui se sont développés ces dernières années dans la communauté internationale d'une part, et au sein du Sahel d'autre part, visent au contraire à considérer la sécurité alimentaire au titre des biens communs ou des biens publics. Si la sécurité alimentaire n'est pas assurée, les conséquences affectent toute la collectivité (déplacements de population, migrations, émeutes...), au-delà des personnes directement touchées. La collectivité a donc intérêt à ce que la société dans son ensemble connaisse un bon niveau de sécurité alimentaire.

Cette notion de bien commun ou de bien collectif est à l'origine de la réflexion sur le rôle de l'État et des différents acteurs dans la réalisation de la sécurité alimentaire. Elle a traversé l'ensemble du processus d'élaboration des stratégies nationales et régionale de sécurité alimentaire. À la différence de la lutte contre la pauvreté qui replace l'État, et plus largement tous les pouvoirs publics, au centre de la stratégie, dans la mesure où l'approche se concentre sur la disponibilité des services publics (qui ne sont pas considérés comme du ressort du secteur privé), la sécurité alimentaire relève d'une responsabilité beaucoup plus floue. Bien public ne signifie pas en effet un retour de l'État dans la sphère de la production ou la commercialisation des biens alimentaires. Le débat porte plutôt sur la responsabilité de l'État comme représentant de la collectivité pour garantir le respect du droit à l'alimentation pour chaque individu.

Ce droit peut être en partie assumé par le marché. Il l'est d'autant plus que le marché fonctionne bien. Mais celui-ci, en particulier dans le Sahel n'est pas en mesure d'assumer toute la charge de la sécurité alimentaire, en particulier vis-à-vis des ménages les plus démunis, et donc partiellement insolubles. À nouveau, les réponses implicites apportées à ces exclus du marché, ont été de créer une forme de second marché, au travers de l'aide alimentaire fournie gratuitement ou à prix social, c'est à dire subventionné. Cette option se heurte à une difficulté majeure : les besoins d'assistance sont tels, au regard de la proportion de la population sahélienne concernée, que les aides alimentaires, financées par les fonds publics nationaux ou internationaux, ne sont pas du tout en mesure d'y répondre. Et, si elles l'étaient, elles poseraient de tels problèmes de désorganisation des marchés et de découragement des acteurs, qu'elles rendraient encore plus incertaine l'amélioration durable de la sécurité alimentaire.

Ces enjeux soulèvent les questions suivantes : comment parvenir à une clarification des rôles respectifs des différents acteurs publics et privés ? Quelles sont les différentes échelles auxquelles ces problèmes doivent être abordés ? Comment articuler ces échelles « de gouvernance », entre les niveaux les plus décentralisés, le territoire national, l'espace régional et le niveau international ?

La plupart des principes qui ont été élaborés dans le cadre stratégique de sécurité alimentaire contribuent à esquisser des éléments de réponse à ces questions complexes (voir 3^e cahier).

CLARIFIER LE RÔLE DES ACTEURS

La question centrale qui anime les acteurs et décideurs sahéliens

est de parvenir à redéfinir des formes de régulation. Autrement dit, quels sont les instruments de politique publique, conformes avec le développement d'une économie de marché et compatibles avec les capacités financières des économies sahéliennes, qui peuvent être mis en œuvre ? Ce débat porte principalement sur les moyens d'améliorer le fonctionnement des marchés en favorisant une réelle concurrence entre opérateurs et en développant les investissements permettant de réduire les coûts de transaction, coûts qui sont *in fine*, assumés par les consommateurs. À l'évidence, la capacité de l'État de faire respecter les législations nationales et communautaires (droit commercial, droit des affaires, lutte contre la corruption, etc.) sont des éléments primordiaux. Le développement des systèmes d'information, leur indépendance et leur efficacité, participent aussi des missions régaliennes de l'État, même si ils peuvent être mis en œuvre dans le cadre de contrats de prestations du service privé. Au-delà, il reste tout un champ de réflexions à développer autour des instruments d'intervention permettant de mieux réguler les marchés, lorsque l'intérêt général est en jeu. La structuration des organisations paysannes constitue aussi un élément central d'un rééquilibrage des rapports de force sur le marché, et d'une répartition différente des marges. À ce titre, l'intérêt public commande à la collectivité de favoriser cette structuration (législation sur les organisations, appuis institutionnels, etc.). Il en va de même pour les autres acteurs de la société civile.

La plupart des dispositifs de gestion de la sécurité alimentaire n'intègrent qu'à la marge, lorsqu'ils le font, les opérateurs et les organisations socioprofessionnelles. Une réelle association de ceux-ci aux dispositifs de concertation, pouvant déboucher sur des engagements contractuels, participerait d'une gouvernance collective de la sécurité alimentaire. C'est cet objectif qui est visé dans le cadre des dispositifs de pilotage et de suivi-évaluation de la stratégie régionale de sécurité alimentaire.

ARTICULER DIFFÉRENTES ÉCHELLES DE GOUVERNANCE

Les processus de décentralisation en cours dans le Sahel offrent des opportunités nouvelles pour repenser la gestion de la sécurité alimentaire en accordant une attention importante aux acteurs locaux, notamment les collectivités décentralisées. Pour ces derniers, le champ d'intervention va des diagnostics des situations d'insécurité alimentaire à l'identification des interventions les plus adéquates au contexte local, en passant par une meilleure valorisation des ressources locales (humaines, financières, alimentaires, etc.). C'est aussi au niveau des territoires locaux que l'articulation entre la gestion des ressources naturelles et les enjeux de développement agricole et de sécurité alimentaire peut se traduire par des approches de planification locale qui prennent en compte la globalité et la complexité des problèmes.

Le niveau national restera cependant une échelle de gouvernance essentielle, ne serait-ce que parce que les disparités territoriales obligent les États soucieux de cohésion nationale, à organiser des transferts de ressources au profit des territoires les moins bien dotés. C'est aussi à cette échelle que les dispositifs d'information, de concertation sur les politiques publiques, d'intégration des multiples dimensions de la sécurité alimentaire dans l'action publique prennent tout leur sens. Enfin, le niveau régional est évidemment le complément indispensable, en raison des nombreuses interdépendances qui se sont déjà nouées entre les économies nationales (voir fiches B3 et B4).